

7. EL DEBATE SOBRE EL INTERVENCIONISMO Y EL NACIMIENTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE PREVISIÓN (INP)

FELICIANO MONTERO *

El Instituto Nacional de Previsión (INP) nace en 1908 bajo el principio de la «libertad subsidiada», en el contexto del debate sobre el alcance y los límites del intervencionismo del Estado ante la cuestión social. Un debate que se había iniciado décadas antes pero que había crecido notablemente en España, en medios académicos y políticos, en la última década del siglo XIX. Al mismo tiempo que se planteaban los primeros proyectos de legislación laboral protectora y nacían, en el contexto regeneracionista, las primeras instituciones del «Estado social», la Comisión de Reformas Sociales y el Instituto de Reformas Sociales.

La previsión social como cobertura especialmente de los «inválidos del trabajo» se plantea ya en la *Información oral y escrita* de la CRS (1884), y se aborda en la primera Ley de Accidentes de Trabajo de 1900. Al mismo tiempo, congresos internacionales de accidentes de trabajo y de seguros sociales debatían, entre 1889 y 1908, sobre la conveniencia o no de implantar seguros sociales obligatorios, siguiendo el modelo alemán. Un debate que se reflejó en España en la cuestión de la aplicación de la Ley de Accidentes de Trabajo (o de responsabilidad industrial) de 1900 para la mejor garantía de las indemnizaciones que preveía la citada ley. Al mismo tiempo y en ese mismo contexto, el recién creado Instituto de Reformas Sociales se planteó la creación del Instituto Nacional de Previsión (INP) como primera institución pública dedicada a la promoción y subvención de los seguros sociales en régimen de «libertad subsidiada», convocando para ello a las Cajas de Ahorro, siguiendo un modelo preparado por José Maluquer. Se trata

* Universidad de Alcalá de Henares.

aquí de replantear, recuperando cuestiones y argumentos ya presentados hace algunos años, el contexto ideológico y político en el que nace en España el INP, los agentes que lo impulsan, el modelo de previsión social que subyace.

I. EL NACIMIENTO DEL ESTADO SOCIAL. REFORMISMO SOCIAL Y REGENERACIONISMO FINISECULAR ¹

No parece casual que el impulso social reformista del cambio del siglo XIX al XX, que produce la primera legislación laboral sobre responsabilidad industrial en los accidentes de trabajo (1899) y la creación del Instituto de Reformas Sociales (1903), se plantee como una expresión más del impulso regeneracionista. Ahora bien, hay que recordar que el reformismo social como vía «regeneracionista» se inicia antes de la crisis del 98, al menos desde la Información oral y escrita promovida por la Comisión de Reformas Sociales en 1884, aunque sin duda el revulsivo del «desastre» provocó un salto cualitativo. Recordemos brevemente, en esta clave «regeneracionista», los hitos principales de la emergencia del «Estado social» en la España de fines del siglo XIX.

Antes de la crisis del 98, el reformismo social se postula especialmente desde ámbitos krausos-institucionistas, paralelamente a otras expresiones regeneracionistas como la crítica de Gumersindo de Azcárate a los defectos del régimen parlamentario, o las propuestas de reforma pedagógica, como vía lenta pero segura de regeneración del país, que difunde sistemáticamente el *Boletín* de la Institución Libre de Enseñanza. La educación popular y la promoción del asociacionismo, más que el intervencionismo directo del Estado, mediante leyes laborales, son las vías de reforma social preferidas por los hombres de la Institución Libre de Enseñanza.

En esta fase preintervencionista se impone el necesario descubrimiento «científico» de la cuestión social. Y aparte de otros anteceden-

¹ Reproduzco argumentos presentados en «Orígenes de la política social del Estado en España y Portugal», en *Los 98 Ibéricos y el mar, Actas*, vol. IV, *La sociedad y la economía en la Península Ibérica*, Madrid, 1998, pp. 475-498.

tes durante el bienio progresista, es la efervescencia social del Sexenio revolucionario (1868-1874) la que impulsa el estudio y el debate. En esta tarea uno de los pioneros es Eduardo Pérez Pujol, con su informe sobre la «cuestión social» presentado en la Universidad de Valencia (1872), en el contexto de una iniciativa parlamentaria que apenas tuvo desarrollo. En el orden práctico son los republicanos federales los primeros en legislar sobre el trabajo infantil (Eduardo Benot). Su política protectora provoca también los recelos de los economistas liberales, como Joaquín M.^a Sanromá, con su *Política del taller* (1876).

En los años ochenta, la Información oral y escrita de la Comisión de Reformas Sociales, realizada en los años 1884-1885, y su publicación en 1889-1893, significa el reconocimiento de las nuevas características de la cuestión social. La iniciativa de la Comisión y de la Información se había fraguado en medios académicos krausistas: el catedrático de Valencia Pérez Pujol había sido el principal mantenedor de un Congreso sociológico, que puede considerarse el precedente inmediato de la iniciativa nacional; y el profesor de Madrid Gumerindo de Azcárate fue con toda seguridad el redactor del amplio cuestionario preparado para la Información oral y escrita promovida por la Comisión de Reformas Sociales². Pero la importancia de la Información no reside tanto en el valor científico de la encuesta, como representación más o menos fiel de la realidad social de la época, sino en el hecho mismo de su realización. Pues las comisiones provinciales y locales que debieron constituirse para elaborar las respuestas, previa la recepción de informes y contestaciones, orales y escritas, fueron el lugar y la ocasión para una toma de conciencia nueva del pauperismo. Y además, fueron un primer punto de convergencia y colaboración de reformadores de distinta procedencia social y política: filántropos y curas, obreros y patronos, republicanos, liberal-conservadores y católicos.

A partir de 1889, la constitución de la II Internacional, las manifestaciones del 1º de Mayo, y, en otro ámbito, la publicación de la *Rerum Novarum* (1891), reactivaron a la vez el temor defensivo y el impulso

² Véase S. Castillo, prólogo a la reed. de *Reformas Sociales, Información oral y escrita*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1985; y M. D. de la Calle, *La Comisión de Reformas Sociales, 1883-1903*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1989.

reformista en relación con la cuestión social. En la última década del siglo proliferan los debates, conferencias, concursos y artículos periódicos sobre la «cuestión social»: encuestas de opinión en la prensa, como la realizada por *El Liberal* en vísperas del 1º Mayo de 1890; discursos de significados políticos e intelectuales como Cánovas y Azcárate en el Ateneo de Madrid en la inauguración de los cursos 1890, 1891 y 1892, y, en el orden más académico, los debates en la Academia de Ciencias Morales y Políticas sobre la Conferencia de Berlín (1890) o sobre el «socialismo de Estado» (1894-1895). Y, paralelamente, en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, los discursos y debates en torno a la revisión social del derecho civil: desde el discurso de Joaquín López Puigcever, en 1891, contra el emergente principio de responsabilidad industrial, al de Raimundo Fernández Villaverde, en 1901, sobre las «coligaciones» industriales y la consiguiente regulación del derecho de huelga, pasando por el de Canalejas, en 1894, sobre la «obra social contemporánea». En todo este discurso académico, de los años noventa, lo que se observa es el avance progresivo de la opinión «intervencionista» frente a los recelos liberales y antiintervencionistas que se expresaban especialmente en ámbitos librecambistas como el Círculo de la Unión Mercantil y el Fomento de las Artes³.

Un factor coadyuvante a la creación del giro social intervencionista que se produce en esos años sería la recepción «política» de la encíclica *Rerum Novarum*, en la medida en que sancionaba la legitimidad y conveniencia de la intervención protectora del Estado en la cuestión social, apoyando expresamente la iniciativa tomada el año anterior por el emperador alemán Guillermo II. Como hemos señalado en otro lugar⁴, el primer impacto de la encíclica en España tuvo preferentemente un carácter político y extraeclesial, tanto en medios krausistas como liberal-conservadores; y vino a avalar los primeros proyectos de

³ Referencia amplia a todo este debate de los noventa sobre el intervencionismo en nuestro artículo, «La polémica sobre el intervencionismo. El debate académico», *Revista de Trabajo*, 59-60, 1980, pp. 121-165.

⁴ Sobre la recepción de la encíclica, F. Montero, *El primer catolicismo social y la Rerum Novarum en España, 1889-1902*, Madrid, CSIC, 1983; y la síntesis, «El eco de *Rerum Novarum* en España. La primera recepción», en *Rerum Novarum. Ecriture, contenu et reception d'une encyclique*, Roma, École Française, 1997, Actas del coloquio de 1991.

legislación social protectora presentados por los gobiernos de la Restauración.

En el orden práctico el cambio se plasmó, en 1890, en una leve pero significativa reforma de la Comisión de Reformas Sociales, que renovó su composición y asumió, aunque con muy escasos recursos, nuevas tareas prelegislativas. En esos años noventa la Comisión elaboró, a partir de los datos suministrados por la Información oral y escrita, una serie de dictámenes y proyectos de ley sobre el descanso dominical, la responsabilidad industrial por accidentes de trabajo y las condiciones del trabajo infantil y femenino, que fueron sucesivamente tramitados parlamentariamente sin éxito, a partir de iniciativas concretas de gobiernos presididos por Cánovas y por Sagasta.

La inflexión del «desastre» del 98, y la consiguiente reacción regeneracionista, significa en este terreno el paso del debate académico sobre el «intervencionismo» a la política social, del discurso doctrinal a las primeras realizaciones legales e institucionales. El giro social de conservadores y liberales se plasma en la plena aceptación del intervencionismo, y en la introducción de reformas sociales en sus programas, que protagonizaron, Dato, ministro de Gobernación en el gobierno Silvela de 1900, y Canalejas como ministro de Agricultura en un gobierno Sagasta de 1902 respectivamente⁵. En estos momentos, el intervencionismo social ya era reivindicado por todos los políticos, como objetivo indiscutible dentro de sus programas. El prestigio de esa política intervencionista se refleja en el hecho de que unos y otros trataban de atribuirse la responsabilidad de los primeros pasos. También los católicos sociales impulsan en esos años iniciativas pro-intervencionistas. Una asociación madrileña, la *Asociación General para el estudio y defensa de los intereses de las clases trabajadoras*, de corte muy paternalista, presentó en el Congreso Católico de Santiago (1902) un programa de reformas sociales que venía estudiando desde 1897, coincidente en buena medida con el que había presentado Dato.

Así pues, en la coyuntura «regeneracionista», las primeras leyes sociales de Eduardo Dato implicaban la definitiva asunción del prin-

⁵ Véase F. Montero, «Conservadurismo y cuestión social», en J. Tusell y otros (eds.), *Las derechas en la España contemporánea*, Barcelona, Anthropos, 1997.

cipio intervencionista, como principio básico de la reforma social, que a su vez se presentaba como uno de los objetivos del programa regeneracionista. De entre los proyectos de reformas sociales presentados por Dato, la ley de responsabilidad industrial, y el seguro de accidentes de trabajo (primer seguro obrero), implícito en ella, era el más significativo y trascendente. La doctrina del «riesgo profesional», y de la ineludible responsabilidad industrial, implicaba un salto cualitativo respecto a los criterios tradicionales del Código Civil, y colocaban a la legislación española sobre esta materia a la altura del nuevo derecho social que se iba abriendo camino en Europa. El proyecto suscitó algún tipo de resistencia patronal, especialmente desde el Fomento del Trabajo de Barcelona, pero fue aprobado con bastante facilidad⁶. La ley de protección del trabajo infantil y de la mujer, también presentada por Dato, y aprobada sin mayores dificultades, obedecía a criterios más clásicos y paternalistas, pero lo más trascendente es que obligaba la creación de unas Juntas Locales de Reformas Sociales⁷ para la vigilancia, aplicación y arbitraje del cumplimiento de la ley. El proyecto de ley de descanso dominical, en cambio, tras un largo debate, más sobre la cuestión político-religiosa implícita que sobre el objetivo social del descanso laboral semanal, no llegó a ser aprobado. Se reprodujeron en el debate parlamentario buena parte de los obstáculos políticos que ya habían aparecido en el de 1891. Tanto los integristas, por celo clerical, como los republicanos, por recelo anticlerical, se opusieron a un proyecto que a su entender no definía claramente el ámbito de competencias de la mencionada ley. En 1904, un nuevo proyecto más «secular», presentado por un gobierno Maura, se convertiría finalmente en ley.

El surgimiento de la primera Administración Laboral y Social (Instituto de Reformas Sociales, 1903, e Instituto Nacional de Previsión, 1908), como obra de colaboración, más allá de la divisoria de los

⁶ Sobre la tramitación parlamentaria de estos proyectos, véase nuestro artículo «La polémica sobre el intervencionismo. El debate político parlamentario», *Revista de Trabajo*, 61-62, 1981, pp. 35-91. Sobre la ley de accidentes y el primer seguro obrero, nuestro libro *Orígenes y antecedentes del INP*, Madrid, 1988.

⁷ Una visión de conjunto de las Juntas Locales en Félix Rubio, «Las Juntas de reformas sociales y el reformismo social en la Restauración, 1900-1924», *Espacio, Tiempo y Forma*, 1, 1988.

partidos dinásticos, consolida el impulso intervencionista. En efecto, el Instituto de Reformas Sociales fue creado por un decreto de un gobierno Silvela, pero sobre la base de un proyecto de Instituto de Trabajo presentado por Canalejas un año antes, que no llegó a ser aprobado parlamentariamente. El Instituto del Trabajo⁸ puede ser considerado como un proyecto de regeneración social, en el contexto de la renovación del programa del Partido Liberal. Se puede calificar como proyecto regeneracionista desde distintas perspectivas y por distintas razones. Por su finalidad, pues contemplaba la reforma social como vía de regeneración e integración social y «nacional» de la población marginada, contribuyendo así, como otros países europeos, a la construcción de la nación. Por la naturaleza administrativa del propio Instituto que se trataba de colocar al margen y por encima de la «política partidista» y, por ende, caciquil; procurando hacer una selección neutral, profesional y técnica de los directores y del personal funcionario del Instituto⁹. Además, el Instituto del Trabajo se presentaba directamente como un proyecto regeneracionista-educativo, pues tan importante como la preparación de leyes, la estadística y la inspección era la difusión de la nueva conciencia social que se le encomendaba. Tarea eminentemente pedagógica, también prioritaria en los objetivos fundacionales del Instituto Nacional de Previsión¹⁰. Finalmente, el Instituto era un proyecto regeneracionista por europeísta: la modernización en general y los modelos concretos de la nueva política social venían de Europa, Alemania, Bélgica, Francia, Italia. Además, la mirada acomplejada de los reformadores españoles, como la de todos los regeneracionistas, apelaba al extranjero como recurso retórico para salir del atraso.

⁸ El proyecto del Instituto, la justificación del ministro Canalejas, la explicación de los objetivos por sus promotores y un resumen del debate parlamentario en Adolfo Posada, Adolfo Álvarez Buylla y Luis Morote, *El Instituto del Trabajo. Datos para la historia de la reforma social en España*, Madrid, 1902, reed. por el Ministerio de Trabajo, 1986, edición a cargo de S. Castillo.

⁹ Se insiste en ello en la explicación de Posada y Buylla de los proyectos preliminares del Instituto del Trabajo; y es una característica ponderada por los políticos y publicistas frente a la «politización» de la Administración.

¹⁰ Uno de los objetivos y tareas del INP fue la creación de Mutualidades escolares para difundir el espíritu y la práctica de la previsión en la escuela.

En todo este conjunto de debates e iniciativas que acompañan el nacimiento del Estado social hay algunas cuestiones significativas en las que vale la pena insistir porque pueden constituir pistas para el estudio comparado.

- En relación con el debate doctrinal e ideológico hay que destacar su carácter en buena medida suprapartidista; lo que, por otra parte, explicaría la relativa irrelevancia política de las iniciativas gubernamentales: tanto el escaso debate parlamentario como la tardanza en la presentación de los proyectos, como si se tratara de cuestiones alejadas del debate político.
- Esta naturaleza suprapartidista del proceso es lo que también explica el que la política social se pudiera convertir en un lugar de encuentro, convergencia y colaboración entre reformadores liberales y católicos, enfrentados radicalmente en la cuestión de la secularización. En este otro terreno del intervencionismo social hay algunas convergencias profundas que sugieren los caminos de la colaboración y también de la rivalidad. Tanto católicos como liberales apuestan en ese momento más por la vía pedagógico-educativa que por la intervención del Estado, como cauce de reforma social. En este contexto se entienden la cantidad de iniciativas de educación popular que unos y otros ponen en marcha, desde sus respectivos idearios. De otro lado, católicos y krausistas comparten, aunque con bases filosóficas distintas, una visión organicista y armnicista de la sociedad. Por eso se dedican preferentemente a la promoción de asociaciones obreras, cooperativas y mutualidades. Por todo ello no es extraño que desde ambas posiciones se contemple con preocupación el excesivo intervencionismo del Estado, el llamado «socialismo de Estado».
- Este proceso de nacimiento del Estado social es un proceso eminentemente internacional, fraguado en congresos y asociaciones internacionales, ligado a experiencias extranjeras más o menos pioneras, fruto del intercambio de ideas y proyectos a los que expresamente se alude. Y, por tanto, exige un análisis comparado y un estudio concreto de las influencias y correspondencias. Sólo en ese contexto se puede resituar el discurso

sobre el retraso español, distinguiendo el tópico y la carga de recurso retórico.

II. EL NACIMIENTO DEL INP BAJO EL RÉGIMEN DE LA «LIBERTAD SUBSIDIADA»

En el análisis de los factores que explican el nacimiento del INP hay que considerar desde luego factores económicos y sociales, además de los políticos, pero también hay que tener en cuenta los ideológicos y de mentalidad. El nacimiento de los seguros sociales se inscribe en el contexto de un largo debate intelectual y político sobre las nuevas formas de pauperismo, ligadas a la emergente sociedad industrial, y sobre las nuevas políticas asistenciales para dar respuesta a la nueva «cuestión social». En los diagnósticos y en las propuestas se mezclan criterios viejos y nuevos, principios filosóficos, éticos, económicos. Pero en medio de todo ello emerge con fuerza creciente una tendencia hegemónica, el principio del «intervencionismo» social de Estado, como tutor, protector o garante de nuevos derechos sociales. En la última década del siglo XIX, también en España, no se discute el principio intervencionista sino el tipo y grado de ese intervencionismo estatal, frente a un grado excesivo que es calificado despectiva y eufemísticamente en la época como «socialismo de Estado».

Por otra parte, el planteamiento de la previsión social, en cualquiera de sus modalidades, implicaba una superación de los sistemas de asistencia caritativa o benéfica, incluso aunque se contemplara en algunas mutualidades o cajas de previsión la pertenencia de socios protectores. Pero además implicaba una superación del mero ahorro, la llamada en la época «previsión de primer grado», por el seguro de vida, «previsión de segundo grado», basado en el cálculo estadístico de las tablas de mortalidad o de sobrevivencia. La implantación de los seguros sociales, impulsada sobre todo por actuarios del seguro privado, fue acompañada de una constante explicación optimista de estas diferencias entre la previsión de primer y segundo grado, entre el «empirismo» de las mutualidades y el «tecnicismo» de las compañías de seguros.

II.1. *Un debate internacional. La «libertad subsidiada» frente al «socialismo de Estado»*

Es significativo que el INP naciera en España en 1908 bajo el criterio del principio de *«libertad subsidiada»*, en el momento en que una serie de Congresos Internacionales de Accidentes de trabajo y de Seguros sociales¹¹ habían llegado a la conclusión de la necesidad de implantar obligatoriamente los seguros sociales; de pasar de la *«libertad subsidiada»* al seguro obligatorio. Así se defendió en el Congreso de Roma de 1908.

Uno de los asistentes a estos Congresos, el italiano Luzzatti, sintetiza muy bien la evolución de la mentalidad dominante desde el recelo ante el intervencionismo excesivo del Estado, que representaba el modelo alemán de los seguros de Bismarck, a la necesidad de asumir el seguro obligatorio como única forma de garantizar la cobertura de los riesgos de la condición obrera. En el I Congreso (París, 1889), Luzzatti mostraba su preferencia por el modelo libre alsaciano frente al modelo obligatorio alemán. Su ideal era el recientemente implantado en Italia para la cobertura de los accidentes de trabajo: «un sistema de cajas de socorro libres adoptadas por cada industria bajo el imperio de una buena ley de responsabilidad que, indirectamente, empujaría al seguro pero al seguro no obligatorio». Pero ya advertía que si fallaba la colaboración de los patronos, «el seguro obligatorio se impondría... sería un mal necesario». En el III Congreso (Milán, 1894) insiste Luzzatti en su defensa del modelo italiano que conjugaba la obligación legal del seguro con la libertad de elección del asegurador. El debate sobre el mejor modelo de seguro para la cobertura de los accidentes de trabajo siguió ocupando un lugar central en los congresos siguientes. Análisis comparados presentados

¹¹ Entre 1889 y 1908 se celebraron ocho congresos internacionales de accidentes de trabajo y de seguros sociales. En realidad los cuatro primeros (1889, París; 1891, Berna; 1894, Milán y 1897, Bruselas) se denominaron exclusivamente de accidentes de trabajo; los cuatro siguientes (París, 1900; Düsseldorf, 1902; Viena, 1905 y Roma, 1908) se ocuparon también del resto de los seguros sociales emergentes. Una referencia al debate en estos congresos, a partir de la consulta de las crónicas y actas oficiales, en F. Montero, *Orígenes y antecedentes del INP*, 1988, pp. 38-48 y en el trabajo de Toucas-Truyen incluido en el presente volumen.

en el V Congreso (París, 1900) anunciaban ya el cambio de tendencia hacia las ventajas del seguro obligatorio sobre el seguro libre, desde el punto de vista jurídico, económico, social y político. Pero es el mismo Luzzatti quien rotundamente expresa en el VIII Congreso (Roma, 1908) su conversión al modelo obligatorio ante el fracaso de la implantación voluntaria, por la falta de colaboración patronal: «Hemos predicado, rogado, esperado, suplicando a los patronos inscribir a todos sus obreros según el ejemplo de Alsacia, suplicando a los obreros facilitarles su tarea. La llamada ha sido vana. He dicho entonces a los patronos y a los obreros: la libertad es una cosa grande y hermosa. Pero si no os inscribís voluntariamente nos veremos obligados a inscribiros»¹². Comparándolo con la implantación obligatoria de la enseñanza primaria, sentenciaba: «el seguro obligatorio es la escuela primaria de la previsión libre».

La presencia española en esos congresos internacionales fue muy escasa precisamente hasta el Congreso de 1908, pero suficientemente significativa como para comprender que los impulsores en España de la previsión social conocían el debate y las tendencias dominantes. Contrasta, sin embargo, la menor presencia española en estos congresos de accidentes y de seguros sociales con la relativamente mayor de los principales impulsores del INP en los Congresos de Actuarios. Y es que José Maluquer, Francesc Moragas, Jose María Delás, Anguera de Orovio eran antes de nada administradores y gestores de compañías de seguro privadas, convencidos de las ventajas de la técnica actuarial, y de la viabilidad de su aplicación a los seguros obreros. En la gestación del INP será fundamental el peso de esta consideración técnica del seguro obrero como un seguro de vida popular, frente a las bienintencionadas sociedades de socorros mutuos inspiradas meramente en criterios «empíricos». Pero también esta vinculación con el seguro privado es lo que puede explicar la desconfianza y la resistencia frente a la implantación obligatoria del seguro.

¹² Manifestación de Luzzatti en el curso de un debate sobre «el seguro de enfermedad e invalidez en sus relaciones mutuas», *VIII Congrès International des Accidents du Travail et des Assurances Sociales*, Roma, 1908, pp. 614-616; cita y referencia al debate sobre el seguro obligatorio en los Congresos Internacionales en F. Montero, *Orígenes y antecedentes...* op. cit., pp. 40-45.

Este desfase entre la tendencia internacional hacia el seguro obligatorio en el Congreso de Roma de 1908 y el criterio de «libertad subsidiada» con el que nace el INP español, ¿es una vez más una señal de la hipótesis (o tópico) del retraso español, en este caso en la implantación de los seguros sociales¹³? ¿O es más bien, aparte de otras razones económicas, el reflejo de los recelos y prejuicios ideológicos, ampliamente compartidos por liberales, conservadores y católicos, hacia un excesivo intervencionismo del Estado? ¿O la consecuencia de ese peso dominante de los expertos «actuarios», fundadores del INP, ligados a las compañías de seguros y a las Cajas de Ahorro?

Valdría la pena profundizar, pues las alusiones son constantes, en el análisis de la influencia del contexto internacional en la implantación del modelo español. En los años precedentes la polémica se había centrado en torno al modelo de seguros obligatorios impuesto tempranamente por Bismarck, sobre sus efectos benéficos o perjudiciales. En el Congreso de Roma de 1908 se impuso la tendencia hacia el seguro obligatorio, pero en los proyectos preparativos del INP, entre 1903 y 1906, dominó expresamente el modelo italiano y belga, basado en la colaboración de la iniciativa privada, y concretamente de las Cajas de Ahorro. En la Conferencia de Previsión Popular de 1904 la influencia belga se hizo directamente presente con una carta del director general de la Caja Nacional de Ahorros y Retiros de Bélgica, M. Lepreux, con sus consejos para la fundación de la Caja española: el modelo de «previsión libre», a diferencia del modelo obligatorio alemán, se ajustaba mejor a las naciones latinas; su implantación sería el resultado del «magisterio progresivo de la previsión»; la colaboración de las Cajas de Ahorro no debería interferir la fundamental autonomía administrativa y económica del INP; en cuanto a la relación con el Estado, consideraba preferible el modelo belga de intervención, que se limitaba «a una simple inspección, a la aprobación de las tarifas y a la conce-

¹³ Una discusión bien argumentada del tópico del retraso español, argumento esgrimido estratégicamente por los propios reformistas y recogido por los historiadores, en el trabajo de Ana Guillén, *El origen del Estado de Bienestar en España (1876-1923): el papel de la idea en la elaboración de políticas públicas*, Estudio/Working Paper, 1990/10, Madrid, Fundación J. March, 1990; J. Luis Malo en *El krausismo económico...*, op. cit., p. 125, citando a A. Buylla, insiste en la hipótesis del retraso y del fracaso.

sión de una garantía», al modelo francés de Caja Nacional de Retiros, que implicaba una «dependencia absoluta»¹⁴.

II.2. *El seguro de accidentes de trabajo y la garantía del Estado*

¿Se puede entender el seguro de accidentes ligado a la Ley de 1900 como una primera experiencia de seguro obrero y, por tanto, como un anticipo¹⁵ del INP? En cierto modo sí, pues la ley obligaba a las empresas a cubrir la indemnización de los accidentados del trabajo, aconsejando para ello la constitución o la contratación de ese seguro con empresas particulares. En este sentido, la cobertura del accidente de trabajo dejaba de ser contemplada como una acción asistencial y benéfica, poco más que voluntaria de parte patronal, o una prima siempre difícil de cubrir con las cuotas de los obreros mutualistas. Ahora bien, la Ley de 1900 no cubría la insolvencia de la empresa en el pago de la indemnización, y por tanto el seguro obrero de accidentes tuvo que ser desarrollado realmente en sucesivos proyectos hasta la creación de una Caja Nacional de Seguros que garantizara el pago efectivo de la indemnización. La ley de responsabilidad industrial en caso de accidentes de trabajo (1900) debía estimular la contratación del seguro de accidentes por parte de la iniciativa privada o patronal, pero no contemplaba la creación de una institución pública para la gestión y administración de ese seguro.

El INP nació inicialmente sólo para la propaganda y subvención de la cobertura de la vejez, el retiro obrero. En este sentido no se puede considerar la Ley de Accidentes como antecedente directo de la fundación del INP. Se trataba de objetivos y coberturas diferentes. En un caso —el accidente de trabajo—, la cobertura dependía y corría a cargo de una responsabilidad jurídica nueva, «la responsabilidad industrial», consecuencia directa, independientemente de la causa concreta

¹⁴ Carta publicada íntegramente en las Actas de la *Conferencia de Previsión Popular*, pp. 5-9; cfr. Montero (1988, pp. 226-228), donde se pondera la influencia de esos consejos en el proyecto de Maluquer.

¹⁵ Así parecen entenderlo los profesores de Derecho del Trabajo responsables de la obra colectiva *Cien años de la Seguridad Social, 2001*, avalada por el Ministerio de Trabajo.

del accidente, del llamado principio del «riesgo profesional». En el otro caso se trataba de estimular la previsión del desamparo provocado por los riesgos «naturales» de pérdida de empleo y de jornal: la enfermedad, el embarazo-maternidad, la vejez o retiro forzado.

Ahora bien, en la gestación de la Ley de Accidentes de 1900 estuvo muy presente directamente la reflexión y el debate intelectual y político sobre los seguros sociales y su implantación «obligatoria» o libre. De hecho la serie de congresos internacionales sobre accidentes de trabajo acabaron siendo a partir del de París de 1900 congresos de accidentes y de seguros sociales. Y la implantación del seguro de accidentes, como pieza fundamental de la ley de accidentes, estuvo inmerso, como hemos visto, en el debate general sobre el mejor sistema de seguros sociales, casi siempre en polémica con el sistema pionero, el modelo alemán, obligatorio y estatal, de Bismarck.

En términos de la época se debatía y distinguía entre «seguro de reparación» y «seguro de responsabilidad». En el primer caso primaba la prevención y la cobertura de los riesgos de la condición obrera por encima de cualquier otra consideración jurídica; al mismo tiempo que se reconocía la escasa o nula capacidad de ahorro del obrero, se apelaba a la subvención pública y la protección legal del Estado; era la filosofía que había inspirado las leyes de Bismarck, en los años ochenta. En el segundo caso la introducción jurídica de la nueva «responsabilidad industrial» (es decir, patronal), derivada del principio del «riesgo profesional», invitaba a la implantación de un seguro de iniciativa predominantemente patronal, asumida directamente por los patronos de forma individual o asociada, o contratada con compañías de seguro privadas. El problema es que en cualquiera de los casos la cobertura efectiva de la indemnización por el seguro no quedaba plenamente garantizada ante cualquier eventual insolvencia patronal. Por esto el «seguro de responsabilidad» no escapaba al debate sobre el «seguro de reparación» y sobre la mejor forma de implicación del Estado en la implantación de los seguros sociales.

En el caso español la ley de responsabilidad industrial de 1900, aprobada, según el joven abogado Ángel Ossorio y Gallardo ¹⁶, sor-

¹⁶ Alude a ello en su libro *Mis Memorias*, Madrid, Giner, 1975, p. 75; el propio Ossorio escribió uno de los primeros comentarios jurídicos de la ley ponderando su

prendentemente sin mayor resistencia y debate, entre la apatía y la ignorancia, fue rápidamente objeto de debate y enmiendas en el seno del recién creado Instituto de Reformas Sociales, precisamente por los problemas que planteaba la eficaz aplicación del seguro. Según la propuesta de la representación obrera, socialista, en el IRS, urgía sobre todo crear una Caja Nacional de Seguro, de iniciativa y gestión pública, para garantizar efectivamente el pago de las indemnizaciones. La propuesta, confrontada con la resistencia de la representación patronal y de las compañías de seguros, fue en buena medida asumida por el proyecto del IRS, pero no llegó a ser tramitada por los gobiernos hasta mucho después. Lo mismo ocurriría con la otra propuesta obrera de ampliar los beneficios de la Ley de Accidentes a los trabajadores del campo¹⁷.

Lo relevante, desde nuestra perspectiva de análisis, es que los debates en el seno del IRS sobre la reforma de la Ley de Accidentes, centrados preferentemente en la mayor o menor intervención del Estado en la garantía de las indemnizaciones, revelan muy bien los criterios encontrados de los distintos grupos representados en el IRS: los representantes obreros del PSOE, muy activos, las compañías de seguros, los reformistas liberales, los técnicos «sociólogos» del IRS.

La postura obrera socialista, presentada como una moción ampliamente argumentada, escrita y defendida por Rafael García Ormaechea, en la que se defendía el sistema alemán de garantías basado en mutualidades obligatorias de contribución mixta, patronal y obrera¹⁸.

La posición liberal, recelosa de un intervencionismo excesivo, que representan en el debate del IRS sobre la reforma Moreno Rodríguez y Sánchez de Toca, pero que previamente habían hecho llegar las compañías de seguros en forma de quejas sobre la aplicación obrerista

modernidad, A. Ossorio y Gallardo, «La legislación de accidentes de trabajo», *Nuestro Tiempo*, 2, 1902, pp. 75-84, y *Accidentes de Trabajo*, Madrid, 1902.

¹⁷ Un análisis detenido del debate en el IRS, siguiendo sus propias publicaciones, *Preparación de la reforma de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30-I-1900*. Informe de la sección 1ª, Madrid, 1905; y *Proyecto de reforma de la Ley de Accidentes de Trabajo*, Madrid, 1908, en F. Montero (1988), pp. 160-189.

¹⁸ La moción de la representación obrera socialista estaba firmada el 23 de abril de 1904 por Matías Gómez Latorre, Francisco Largo Caballero, Francisco Mora, Cipriano Rubio, Ramón Serrano y Rafael García Ormaechea. Cfr. F. Montero (1988), pp. 161-164.

de la Ley de 1900, y contra la moción obrera del sistema de garantías, que, de implantarse directamente, eliminaba la libre iniciativa de los patronos en la elección del sistema de indemnizaciones, y por ende la propia actividad de las compañías¹⁹.

La postura de los reformistas «sociólogos» del IRS, Posada, Azcárate, Salillas, claramente más proclives a la posición obrera, aunque conscientes de la dificultad de implantación, y de la necesidad de respetar el principio de libertad de elección patronal en el sistema de indemnización de la Ley de 1900. Una posición intermedia de arbitraje, entre la moción obrera y las quejas de las compañías, que se refleja bien, por ejemplo, en el siguiente párrafo del Informe de la sección 1ª del IRS firmado por Adolfo Posada: «la Sección, al examinar la propuesta de los vocales obreros,... ha prescindido, naturalmente, de si la tendencia que la propuesta entraña es o no socialista; más aún: ha procurado no examinar el asunto desde un punto de vista doctrinal, que de haberlo hecho habría podido recoger opiniones, cuyos mantenedores no militan ciertamente en el socialismo, y no obstante lo cual defienden el seguro obligatorio»²⁰.

Finalmente, la posición reformista y técnica de José Maluquer, que logró incorporar al proyecto de reforma de la Ley de 1900, de acuerdo con la moción socialista y el Informe de la sección 1ª del IRS, un sistema de garantías suficiente, que, aunque no coincidía con el modelo propuesto por los obreros, alteraba sustancialmente lo previsto en la Ley de 1900. Hasta el punto de que el mencionado proyecto de reforma de la Ley de Accidentes de 1900, discutido y aprobado en el pleno del IRS entre 1905 y 1907, no llegó a tramitarse, en lo que se refiere a la garantía de una Caja nacional hasta la ley de 1932²¹.

¹⁹ Las quejas de las compañías sobre la aplicación de la Ley de Accidentes de 1900 se expresaron especialmente en un Congreso de Seguros celebrado en Bilbao en octubre de 1902.

²⁰ «Informe de la sección primera acerca de las observaciones...», en IRS, *Proyecto de Reforma de la Ley de Accidentes de Trabajo*, p. 150. Citado en F. Montero (1988, p. 169). Un análisis detenido del Informe de la Sección 1ª del IRS en F. Montero (1988, pp. 168-174).

²¹ En otro proyecto de reforma de aplicación de la Ley de Accidentes de 1900 a los obreros del campo discutido también por el IRS volvieron a reproducirse los mismos argumentos a favor y en contra del modelo de seguro obligatorio.

Lo significativo es que este debate de intereses, envuelto en el más general y doctrinal sobre el seguro obligatorio y sobre el grado de implicación del Estado en la implantación, financiación y gestión de los seguros obreros, coincidió en el tiempo con el proceso de gestación del Instituto Nacional de Previsión. Y probablemente, aunque se tratara de coberturas y riesgos diferentes, influyó en la fuerte determinación de evitar el modelo obligatorio, recabar la colaboración de la iniciativa privada (principalmente de las Cajas de Ahorro), y, en definitiva, plantear el modelo de «libertad subsidiada» con el que nació el INP.

II.3. *El INP y las Cajas de Ahorro*

El INP se constituyó cinco años después del IRS, en el mismo contexto y ambiente ideológico y político que el Instituto de Reformas Sociales. El proyecto preparatorio del INP se elabora y debate en el seno del IRS; por su iniciativa se convoca a las Cajas de Ahorro a una *Conferencia de Previsión Popular* (1904) en la que se debatiría la creación del Instituto de Previsión. La invitación a las Cajas de Ahorro es una expresión bien significativa del espíritu de «libertad subsidiada» con el que nacía el Instituto. ¿Señal de la impotencia del Estado para abordar por sí mismo, sin la colaboración de las Cajas, la financiación y la gestión de los objetivos de la incipiente previsión social? O, ¿reconocimiento de las iniciativas pioneras de la recién creada Caixa catalana (Moragas, 1902) y de la Caja de Ahorros provincial de Guipúzcoa (Balbás) en la creación de las Cajas de retiro obrero? Conviene analizar la postura de las Cajas de Ahorros en esa Conferencia anticipatoria, y, posteriormente, en la invitación del INP a que se constituyan como Cajas colaboradoras. ¿Se trataba de una iniciativa de los gestores del INP, ligada a sus convicciones y relaciones con las Cajas, o era más bien una imposición de éstas, celosas de perder una parte de su potencial actividad (la función previsoras como parte del ahorro popular)?

Desde el primer borrador del proyecto de INP José Maluquer quería contar con la máxima colaboración de las Cajas de Ahorro. Pesaba el ejemplo italiano y belga, conocido en los congresos interna-

cionales y citado expresamente en los borradores de proyectos y en los debates. La convocatoria del IRS de una Conferencia de Previsión Popular para debatir el proyecto del INP, con invitación a todas las Cajas de Ahorro, responde a esta idea central. Pero el desarrollo de los debates pone de relieve los límites de la colaboración ofrecida por las Cajas: «Aunque las conclusiones (aprobadas en la Conferencia) significan el “visto bueno” de las Cajas al proyecto del Gobierno, lo que se revela en el debate es más bien el recelo, el miedo a perder la especificidad y la independencia. En algunas intervenciones de los destacados representantes de las Cajas parece apreciarse también la ignorancia de lo que la nueva Institución significaba, pues no parecen apreciar la diferencia sustancial entre una Caja de Ahorros y otra de Pensiones»²². ¿Temores y recelos frente a una posible competencia?, o más bien ¿incomprensión, salvo excepciones, del nuevo sistema de ahorro diferido al futuro en forma de pensión, de acuerdo con unos cálculos estadísticos de mortalidad? Por otra parte, el fuerte debate sobre el grado de intervención o implicación del Estado, especialmente como garante financiero subsidiario de las operaciones, marcaba en realidad los límites del compromiso de las Cajas colaboradoras.

En el conjunto de las Cajas de Ahorro había dos que habían iniciado de forma pionera el sistema de pensiones de retiro, la *Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa*²³, cuyo representante Tomás Balbás no estuvo presente en los debates de la Conferencia pero sí envió un informe con sus propuestas, y la recién creada *Caixa de Pensions i Estalvis* de Cataluña²⁴, que participó activamente en los debates, demandando un reconocimiento expreso, un estatus especial, para aquellas Cajas que, como estas dos, habían iniciado la formación de pensiones de vejez o retiro. Lógicamente la demanda de ese estatus suscitó el

²² Montero (1988, p. 242).

²³ Sobre la Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa y sobre su director Tomás Balbás, vid. F. Montero (1988, pp. 199-205) y A. Martínez Martín, *Gipuzkoa en la vanguardia del reformismo social: beneficencia, ahorro y previsión (1876-1936)*, San Sebastián, Fundación Kutxa, 1996.

²⁴ Sobre la Caixa de Pensions, y F. Moragas, breve referencia en F. Montero (1988, pp. 194-199); J. Nadal y C. Sudria, *Historia de la Caixa de Pensions*, Barcelona, 1980 y Alfred Pérez Bastardas, *Francesc Moragas i Barret i la Caixa de Pensions (1868-1935)*, Ed. Servei d'Estudis de la Caixa, 1990.

rechazo de las otras Cajas, pero las conclusiones recogieron en parte ese reconocimiento.

Frente a esas pretensiones de la iniciativa privada, y sin contradecir el principio de «libertad subsidiada» que inspiraba y guiaba el proyecto, y por tanto sin descontar en ningún caso la colaboración activa de las Cajas, el proyecto del INP, elaborado finalmente por el IRS, afirmaba su carácter «nacional», central aunque no centralizado, el patronazgo moral y el compromiso económico (aunque limitado) del Estado, así como la administración única de las posibles operaciones de renta vitalicia, aunque pudieran ser canalizadas a través de instituciones privadas, Cajas de Ahorro o Mutualidades.

En definitiva, el proyecto aprobado por el IRS, tramitado parlamentariamente sin debate ni modificación en 1908, conservaba en lo esencial los principios y directrices del primer borrador de Maluquer, conjugando la iniciativa pública con la deseada colaboración de la iniciativa privada, aunque muy pronto se descubrió que esa colaboración iba a ser muy limitada, y que, por lo tanto, como concluyó el Congreso de seguros sociales de Roma de 1908, y pronosticó el propio Balbás en carta remitida a la Conferencia de Previsión Popular, era necesario pasar de la «libertad subsidiada» al seguro obligatorio:

Todo cuanto se pretenda hacer sin que se decrete el seguro obligatorio no surtirá los apetecidos efectos, por la ignorancia supina que en España impera en materia de previsión. [...] Por todo lo expresado anteriormente, se comprenderá que continúo siendo partidario de la obligación del seguro, porque estoy convencido de que la iniciativa particular jamás conseguirá los resultados admirables obtenidos con el otro sistema²⁵.

Esta expresión tan rotunda y contraria al criterio de la «libertad subsidiada» imperante en el nacimiento del INP nacía de un cierto pesimismo por los resultados limitados de su propia experiencia de la Caja de Guipúzcoa en la implantación de las pensiones.

²⁵ *Informe de la Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa*, firmado por Tomás Balbás (11-X-1904), publicado en *Conferencia de Previsión Popular*, Madrid, 1905, pp. 89-95, glosado en F. Montero (1988, pp. 202-205).

II.4. *Reformistas sociales y técnicos actuarios*

¿Quiénes son los principales impulsores y agentes en el nacimiento del INP? ¿Cuáles son las ideologías dominantes? Como en el caso del Instituto de Reformas Sociales y de otras instituciones semipúblicas como la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, krauso-institucionistas de un lado y católicos sociales de otro, enfrentados en otros temas como la política educativa y la secularización del Estado, convergen y colaboran estrechamente en el campo de la previsión social. Incluso, aunque por razones no exactamente iguales, patrocinan el modelo de libertad subsidiada sobre el del seguro obligatorio.

Pero en el caso de la fundación del INP y el impulso a los seguros obreros, junto a los políticos y profesores institucionistas, es fundamental la iniciativa de los técnicos actuarios del seguro, administradores de compañías privadas, plenamente convencidos de la virtualidad de la nueva técnica: José Maluquer, Francisco Moragas, José María Delás, José Anguera de Orovio. José Maluquer era en 1902, cuando se celebra el Congreso de seguros sociales en Bilbao, actuuario de «La Polar»; José Anguera de Orovio era administrador de la Caja de Previsión y Socorro de Barcelona en ese mismo año; José María de Delás, administrador delegado del Banco Vitalicio de España; Francisco Moragas, además de director de la revista *Los Seguros*, es el gran impulsor de la Caixa de Pensions de Barcelona²⁶.

Bastante antes del primer borrador de proyecto de Maluquer (1899), en las dos últimas décadas del siglo XIX, algunas revistas como *Los Seguros* de Barcelona, fundada en 1884, primero dirigida por José M^a Sorribas, y a partir de 1894 por Francisco Moragas, o *El Previsor* de Sevilla, fundada también en 1884 en Sevilla, dirigida por José Ignacio Urbina, y vinculada a través de la misma persona a la *Revista Cató-*

²⁶ Véase F. Montero (1988), especialmente el apartado «El seguro mercantil y la propaganda de los seguros sociales», pp. 103 y ss., en el que se hace un repaso de algunas revistas de propaganda del seguro, y una breve referencia al Congreso de seguros sociales de 1902, en Bilbao, centrado en los problemas que planteaba la aplicación de la Ley de Accidentes, p. 115.

lica de Cuestiones Sociales, que se convierte también en vehículo de propaganda en medios del catolicismo social de las virtudes de los seguros de vida, hacían propaganda de los seguros. Toda esta propaganda se intensificó a partir de la aprobación de la Ley de Responsabilidad Industrial de 1900, con la promoción de compañías y mutualidades patronales que podrían contratar el seguro de accidentes de trabajo; y estuvo siempre guiada por la crítica al sistema obligatorio alemán y la defensa del criterio liberal subsidiario que es el que se impuso en la fundación del INP por esos mismos propagandistas de las nuevas técnicas.

II.4.1. El papel protagonista de los católico-sociales en el INP

Parece claro que los objetivos del INP se ajustaban bastante bien al ideario católico-conservador, especialmente por la defensa del modelo tradicional de familia. No es extraño, pues, que desde el principio encontremos representantes muy cualificados del catolicismo social en las iniciativas promotoras y en la gestión del INP.

Entre las primeras iniciativas promotoras de propaganda del proyecto de INP se encuentra la que José Maluquer tiene ocasión de hacer, seguramente invitado por Severino Aznar, en la que luego será considerada primera Semana Social, en Madrid en 1906. En esa Semana, en realidad ciclo de conferencias, José Maluquer impartió una serie de tres lecciones defendiendo la naturaleza católica de la previsión social, y las virtudes del proyecto de INP que estaba a punto de nacer, abordando sucesivamente la justificación científico-técnica, social y moral del seguro²⁷. Desde el punto de vista social subraya sobre todo el carácter no monopolístico con el que nacía el INP, hasta el punto de conceder a las «Instituciones análogas, técnicamente fundadas [...], cuantas ventajas y exenciones de orden jurídico y fiscal se reconozcan al Instituto Nacional de Previsión». Pero quizá, teniendo en cuenta el

²⁷ Las conferencias fueron publicadas en la crónica de la Semana, *Primer curso de cuestiones sociales*, Madrid, 1906, y reeditadas en J. Maluquer, *Una campaña en pro del seguro y la previsión popular*, II, Madrid, 1930; breve glosa en Montero (1988, pp. 78-81).

auditorio, era la justificación moral de la previsión en la tradición de los teólogos y moralistas cristianos, como la forma más aconsejable de ahorro, lo que le importaba desarrollar más. Aunque para evitar posibles reparos católicos proponía la sustitución de la expresión «seguro de vida» («parecería poco respetuoso respecto de la Providencia...») por la de «seguro de ahorro»²⁸.

La presencia de católicos sociales en las tareas y en la propaganda del INP desde su fundación fue bastante abundante. Álvaro López Núñez, funcionario del INP, que escribe para el Congreso internacional de seguros sociales de Roma una de las primeras síntesis sobre el nacimiento del INP y los primeros seguros obreros en España, firmaba asiduamente con el seudónimo de «Fr. León» en la revista católica popular *La Lectura Dominical*²⁹. Severino Aznar, como asesor social y jurídico del INP a partir de 1917, informa sobre los diversos proyectos de seguros sociales preparados por el INP. Inocencio Jiménez, al igual que Severino Aznar, del grupo zaragozano de *La Paz Social*, fue presidente del INP durante la II República. Ya en los años treinta Luis Jordana de Pozas representa una generación más joven que jugará su papel en el primer franquismo. Un repaso de las publicaciones de los miembros del Grupo de la Democracia Cristiana revela también el peso de los temas sobre previsión social.

En el tránsito de la Guerra Civil al franquismo se afianza más si cabe ese peso de los católico-sociales. Severino Aznar parece el principal impulsor del subsidio familiar, seguro nuevo estrechamente ligado al principio del «salario familiar». Una tesis sobre el INP del primer franquismo subraya el peso hegemónico de esa tradición católico-

²⁸ La propaganda de José Maluquer en medios del catolicismo social parece que fue eficaz si se juzga por las instituciones católicas que figuran entre los «Protectores de la previsión popular» en 1909-1910: el Centro de Defensa Social de Madrid, la Acción Social Popular de Barcelona, la Propaganda Católica de Palencia, el Círculo Católico de Nuestra Señora de Convadonga de Madrid, el Círculo Católico de Obreros de Orense, y, a título individual, los obispos de Salamanca y Palencia, INP, *Resumen Estadístico, 1909-1910*, Madrid, 1910; referencia citada en Montero (1988, p. 81).

²⁹ Álvaro López Núñez (1908), *El seguro obrero en España*, memoria presentada al Congreso Internacional de Seguros Sociales, Roma, 1908.

social que trata de disputar el sector falangista desde el Ministerio de Trabajo de Girón³⁰.

II.4.2. ¿Cómo se sitúan las sociedades y organizaciones obreras frente al INP?

Retóricamente, siguiendo una tradición obrerista, se expresan en forma de recelo y desconfianza, si no de rechazo, ante una iniciativa burguesa. Ésta fue, como se sabe, la actitud de los representantes socialistas en la Información oral de la Comisión de Reformas Sociales en 1884. El PSOE mantuvo a principios de siglo una doble táctica: de rechazo retórico de cualquier iniciativa reformista en nombre de la revolución socialista; pero de participación real y práctica en las instituciones e iniciativas reformistas del Estado. Ya antes de 1908 ocupaba la representación obrera en el IRS. Y en su calidad participó activamente tanto en el debate sobre la reforma de la Ley de Accidentes de 1900, para implantar una Caja estatal de garantías y para extender los beneficios de la ley a los trabajadores agrícolas, como en el proceso de elaboración del proyecto de INP. En los debates de reforma de la Ley de Accidentes participó muy activamente el abogado Rafael García Ormaechea defendiendo la moción obrera de reforma de la ley. Ormaechea, uno de los pocos intelectuales en el PSOE, colaborador y amigo de Dato, es seguramente, como ha señalado Pedro Ruiz Torres en estudios recientes, uno de los puentes entre el mundo socialista y el INP, y en general el reformismo social³¹. Uno de los representantes obreros en el IRS, Matías Gómez Latorre, participante en la Conferencia de Previsión Popular de 1904, declaraba expresamente en el debate sobre el modelo de Instituto de Previsión a crear su acuerdo con los con-

³⁰ A. Álvarez Rosete, *Social Welfare Policies in Non-Democratic Regimes: The Development of Social Insurance Schemes in Franco's Spain (1936-1950)*, tesis inédita, Univ. of Nottingham, 2003.

³¹ Vid. estudios recientes de Pedro Ruiz Torres sobre Rafael García Ormaechea, su vinculación profesional con el despacho de Dato y su militancia y trabajo asesor en el PSOE en relación con los proyectos de reforma social del IRS y del INP; Introducción a la edición del libro de Rafael García Ormaechea, *Estudio de legislación y jurisprudencia sobre señoríos: «Supervivencias feudales en España»*, Ed. Ugoiti, 2002.

servadores en la necesidad de que el Estado se implicara lo más posible en la implantación de los seguros obreros:

Parecerá a algunos paradójico o sospechoso el que con frecuencia coincidamos con elementos que están calificados de reaccionarios en la política española; pero ¿tenemos nosotros la culpa de que esos elementos coincidan con nuestro criterio en ciertos asuntos, dando lugar con ello a que se haya dicho por algunos representantes del país que los conservadores resultan liberales, y éstos conservadores, cuando se trata de asuntos sociales y de las clases trabajadoras?³².

Por otro lado, las Sociedades de Resistencia y el PSOE a comienzos de siglo ya habían superado la inicial crítica marxista al asociacionismo reformista, y asumían los servicios mutualistas como parte esencial de su actividad. La Casa del Pueblo de Madrid había creado en 1903 una Mutualidad obrera con atención médica y farmacéutica³³.

Habría que analizar específicamente la posición ante el INP del asociacionismo cooperativista y mutualista, en su pluralidad de tipos, celoso seguramente de conservar su actividad autónoma. En la elección del modelo de libertad subsidiada también influyó sin duda, en la consideración de los promotores, la realidad de las Sociedades de Socorro Mutuo, y su capacidad de continuar prestando cobertura, a pesar de sus limitaciones financieras confesadas, y del «empirismo» (o ausencia de cálculos actuariales) con el que prestaban sus servicios. La subvención y el apoyo del INP debería dirigirse principalmente a las mutualidades, ofreciéndoles sobre todo ayuda técnica, para superar una gestión meramente «empírica»³⁴.

³² Declaración recogida en Instituto de Reformas Sociales, *Actas de las sesiones, Conferencia de Previsión Popular*, 1905, p. 35, citada en F. Montero (1988, p. 233).

³³ Santiago Castillo, «La mutualidad obrera médico-farmacéutica y el socialismo madrileño en el primer tercio del siglo XX», en Enrique Moral (coord.), *Catálogo de la Exposición conmemorativa del Centenario de la Casa del Pueblo de Madrid, 1908-2008*, Madrid, UGT-Madrid y SECC-Madrid, 2008, pp. 243-249.

³⁴ Todavía en la *Conferencia de Seguros de Enfermedad, Invalidez y Maternidad*, celebrada en Barcelona en 1922, las Sociedades de Socorros Mutuos reconocían sus limitaciones en la cobertura de esos seguros a la vez que reclamaban el apoyo financiero del Estado. Cfr. Montero (1988, pp. 100-103).

Éste es un capítulo recordatorio breve de algunas de las cuestiones que en su día planteé en dos artículos sobre el debate intervencionista, académico y político, en la *Revista del Trabajo*, y especialmente en el primer volumen de la obra colectiva coordinada por M.^a Dolores Gómez Molleda, *Los seguros sociales en la España del siglo XX*. Aquellas cuestiones que entonces me parecieron más relevantes o significativas y que no siempre pude abordar con la extensión y profundidad necesaria. Desde la publicación del libro apenas he vuelto personalmente sobre el tema así es que este texto es fruto de una relectura, y de la reflexión consiguiente de mi antiguo texto. No he seguido el tratamiento historiográfico del tema, aunque tengo la impresión de que esta historia en concreto de la previsión social, y en general del reformismo social, ha seguido estando bastante descuidada por los historiadores (quizá menos por los historiadores económicos o los estudiosos de las relaciones laborales), salvo con ocasión de los centenarios de la Ley de Accidentes de 1900, de la creación del Instituto de Reformas Sociales, y ahora del INP.

Remito a un primer estado de la cuestión y alguna presentación de fuentes sobre la transición del sistema de beneficencia a la reforma social, que planteé en unas Jornadas sobre Archivos en Alcalá de Henares. Entre las revisiones posteriores, destaco el dossier de la revista *Ayer*, coordinado por Mariano de Esteban, en el que M.^a Dolores de la Calle y Ana Guillén hacen dos buenas síntesis historiográficas sobre la emergencia del Estado social y sobre el proceso de implantación de la previsión social, respectivamente; además de la muy interesante mirada al modelo francés³⁵.

Cien años de la seguridad social, publicación colectiva del Ministerio de Trabajo, conmemoraba en el año 2000 la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 como primera experiencia de seguro obrero, aunque analizándola de manera casi exclusiva desde la perspectiva jurídico-laboral de los estudiosos del Derecho del Trabajo, con referencias mínimas a un enfoque histórico; constatando así, una vez más, el escaso intercambio de enfoques interdisciplinares en un tema que precisamente requiere ese tipo de aproximaciones.

En cuanto a la conmemoración del centenario IRS, además de los libros coordinados por J. I. Palacio Morena, publicados por el CES, uno de este

³⁵ F. Montero, «De la beneficencia a la reforma social. Los orígenes de la política social del Estado: estado de la cuestión, archivos y fuentes», *Espacio, Tiempo y Forma*, 7, 1994, pp. 415-433; Mariano Esteban de Vega (ed.), «Pobreza, Beneficencia y Política social», *Ayer*, 25, 1997.

autor, síntesis y puesta al día de su trabajo pionero sobre la «institucionalización de la reforma social en España», y otro colectivo con las ponencias presentadas en un curso de verano de la UIMP³⁶, otras revistas de departamentos de Derecho del Trabajo publicaron dossiers al respecto; y sobre todo hay que destacar la edición digital por el Ministerio de Trabajo de las publicaciones y del *Boletín de IRS*, instrumento fundamental para la investigación histórica. En conmemoración del centenario del INP se han publicado dos libros colectivos: J. L. Tortuero (dir.), *Cien años de Protección Social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de la Seguridad Social, 2007; Santiago Castillo (dir.), *Solidaridad, seguridad, bienestar. Cien años de protección social en España*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

En cuanto al reformismo social y sus bases doctrinales, mencionaré el dossier coordinado por M. Suárez Cortina, «La cuestión social en la España liberal», en la *Revista de Historia Contemporánea*. Y específicamente sobre el grupo de Oviedo y el reformismo social institucionista, la publicación colectiva de J. Uría (ed.), *Institucionismo y reforma social en España: el Grupo de Oviedo*, Madrid, Talasa, 2000.

En los últimos años hay que anotar los estudios de José Luis Malo Guillén, *El krausismo económico español*, y su contribución a la emergencia del intervencionismo social reformista (su tesis doctoral, sus contribuciones en «Críticas de la Economía clásica», vol. V de la obra coordinada por Fuentes Quintana, *Economistas españoles*, edit. Galaxia-Gutenberg)³⁷. Y la biografía de Gonzalo Capellán sobre Gumersindo de Azcárate, que incluye un amplio apartado sobre su pensamiento social y económico y su posición en el conjunto del reformismo social³⁸. En ambos casos sus conclusiones amplían y confirman en buena medida las hipótesis que planteé en mi tesis doctoral sobre la polémica académica y política en torno al intervencionismo social y los orígenes del reformismo social de fines del siglo XIX.

En relación con la posición y aportación socialista al reformismo social hay que anotar los recientes trabajos de Pedro Ruiz Torres sobre Rafael García Ormaechea, ayudante en el despacho de Dato, a la vez que representante del socialismo en los primeros pasos de las instituciones del Estado para la reforma social, el IRS y el INP.

³⁶ J. Ignacio Palacio Morena, *La construcción del Estado Social*, Madrid, CES, 2004 y del mismo autor (coord.), *La reforma social en España*, Madrid, CES, 2004.

³⁷ J. Luis Malo Guillén, *El krausismo económico español*, Madrid, RACMP, 2005, Estudio introductorio, pp. 61-66 y 110-125.

³⁸ Gonzalo Capellán de Miguel, *Gumersindo de Azcárate. Biografía intelectual*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 2005, especialmente pp. 286 y ss.